Mandat for NOU om ID-fastsettelse for norske barn født i utlandet

Bakgrunn

Hvert år fødes det barn utenfor Norge som automatisk erverver norsk statsborgerskap. Passmyndigheten (80 utenriksstasjoner og 88 pass- og id kontor i Norge) behandler og utsteder cirka 3000 førstegangspass årlig til norske borgere født i utlandet. Når barn er født i utlandet, er det ingen fødselsmelding som danner grunnlag for en registrering, slik som det er for barn født i Norge. Det er derfor først ved søknad om pass at norske myndigheter blir kjent med barnets eksistens. Før passmyndigheten kan utstede pass må det avklares hvem barnets foreldre er, herunder deres statsborgerskap og sivilstatus, og derav om barnet er norsk statsborger. Dette må i stor grad gjøres på grunnlag av attester og identitetsdokumenter som er utstedt av andre land.

Saker om ID-fastsettelse for antatt norske barn som er født i utlandet er krevende å håndtere. Regelverket er komplekst og fragmentert, og krever til dels utstrakt bruk av skjønn. Det er funnet uklarheter og manglende samsvar i de krav som stilles til identitet, DNA-test og dokumentasjon. Dette gjør det krevende å ivareta kontrollhensyn, likebehandling og forutsigbarhet for de som antas å ha ervervet statsborgerskapet ved fødsel i utlandet.

Mål for utredningen

Utredningen har som mål å foreslå endringer i regelverk, organisering og saksbehandling som kan forebygge misbruk og omgåelse av regelverket og ivareta barns grunnleggende rettigheter, herunder forhindre at barn blir utsatt for menneskehandel. Utredningen skal finne løsninger som sikrer tilstrekkelig kontroll og en effektiv saksbehandling, for å ivareta barns rettigheter.

Sentrale spørsmål utvalget skal vurdere

Utvalget skal foreta en tverrsektoriell gjennomgang av regelverk og praksis knyttet til avklaring av statsborgerskap og registrering av norske barn født i utlandet. Dette omfatter henholdsvis statsborgerloven, barneloven, folkeregisterloven og passloven, med tilhørende forskrifter. Utvalget skal se hen til arbeidet som er utført av den tverrdepartementale arbeidsgruppen med å kartlegge dagens regelverk og organisering, se hen til utviklingen i fødsler i utlandet av antatt norske barn de siste ti årene, og bygge på erfaringer og praksis knyttet til farskapserklæringer, søknader om pass, og anmodninger om tildeling av fødselsnummer herunder utenlandske dokumenter som innleveres til norske utenriksstasjoner.

Utvalget skal særlig vurdere:

- Hvorvidt det er behov for en egen prosess med melding eller registrering av de som erverver norsk statsborgerskap etter fødsel i utlandet

- Hvorvidt sakene bør samles og vurderes av ett fagorgan i Norge med nødvendige tilganger til relevante saksbehandlingssystem/registre.
- Hvordan man kan sikre objektive og likestilte krav til avklaring av identitet gjennomgående i regelverket som gjelder identitet til norske barn født i utlandet.
- Behov for felles rammeverk/landliste for dokumentasjon utstedt i andre land.
- Om det er behov for egne vilkår for erverv av statsborgerskap for de som fødes i utlandet, herunder forholdet mellom statsborgerregelverket og barneloven.
- Behov for ytterligere hjemler der forvaltningen gis adgang og plikt til å dele informasjon i saker som gjelder avklaring av barns identitet.
- Hvorvidt det er behov for økt bruk av DNA-test i saker om barn født i utlandet, herunder:
    a. Muligheten for at alle søkere kan oppta DNA-test som de selv bekoster, dersom de ønsker å dokumentere foreldreskap på den måten.
    b. Hjemmel til å kreve DNA-test basert på objektive vilkår knyttet til dokumenters notoritet etter landinndeling, manglende ID-dokumenter eller uriktige opplysninger.
    c. Krav til DNA-test av relasjonen far/barn, tilsvarende som for relasjonen mor/barn.
    d. Hvorvidt det offentlige bør bekoste DNA-tester der det er i offentlig interesse å avklare slektskap av hensyn til barnets øvrige rettigheter (ikke selve statsborgerskapet).
    e. Behov for en egen hjemmel for DNA-test ved førstegangssøknad om pass, for særskilte tilfeller der slik test ikke tidligere er gjennomført som ledd i å avklare identitet og foreldreskap.

Utvalget skal på denne bakgrunn vurdere behovet for endringer i nevnte regelverk. Utvalget må se hen til øvrige relevante prosesser, særlig til aktuelt pågående lovarbeid i berørte departement. Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Utenriksdepartementet, som vil involvere andre berørte departementer. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget må sørge for innspill fra og dialog med berørte aktører og instanser. Hvordan sammenlignbare land, som Danmark, Sverige og Nederland, løser spørsmål som er reist i mandatet, må inngå i utvalgets kunnskapsgrunnlag og redegjøres for i utredningen. Utvalget skal videre i sitt arbeid ta i betraktning internasjonale konvensjoner på området.

På grunnlag av utredningen skal utvalget komme med forslag til lovendringer i relevante regelverk. Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen "Lovteknikk og lovforberedelse". Alle vurderinger skal begrunnes.

Utvalget skal redegjøre for de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene på kort og lang sikt i samsvar med Utredningsinstruksen. Utvalgets forslag til endringer i regelverk, praksis og organisering bør så langt som mulig utformes i tråd medet mer automatisering -og digitaliseringsvennlig regelverk. Utvalget skal presentere minst ett forslag som kan gjennomføres innenfor uendrede

budsjettrammer, jf. utredningsinstruksen. Utredningen må utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning fra departementet.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan også bestille utredninger og data i den grad utvalget finner det nødvendig, og engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Utredningen skal være poengtert, kortfattet og lett tilgjengelig også for ikke-spesialister. Utredningen skal gi konkrete anbefalinger og foreslå nødvendige endringer i relevant regelverk, for å sikre at norsk forvaltning har en helhetlig tilnærming til antatt norske barn født i utlandet som ivaretar hensyn til kontroll, likebehandling og forutberegnelighet. Utvalget skal legge fram sin utredning i form av en NOU innen 1 år fra oppstart.